

Erklärung des Abgeordneten Dr. Axel Berg (SPD) nach § 31 GO Deutscher Bundestag zum Abstimmungsverhalten über den Antrag der CDU/CSU und SPD-Fraktion „Zukunft der Bahn, Bahn der Zukunft – Die Bahnreform weiterentwickeln“ (Bundestagsdrucksache 16/9070; Tagesordnungspunkt 28 in der 164. Sitzung des Deutschen Bundestages am Freitag 30. Mai 2008)

Ich stimme dem Antrag der Koalitionsfraktionen heute zu, obwohl meines Erachtens viele plausible Gründe dagegen sprechen, die Teilprivatisierung an den Bereichen Verkehr und Logistik der Deutschen Bahn AG in Form der Transportgesellschaft DB Mobility & Logistics (M&L AG) zu organisieren.

Insbesondere folgende Überlegungen sind bei diesem Schritt zu beachten:

Die Bundestagsfraktionen der Großen Koalition wurden nicht ausreichend in eine Grundsatzdiskussion über mögliche Folgen einer Privatisierung miteinbezogen, sondern sollen dem Beschluss des Koalitionsausschusses nur zustimmen. Eine breite öffentliche Diskussion über die grundsätzliche Entscheidung, ob eine Privatisierung Sinn macht, fand allenfalls nachholend statt. Die von der SPD postulierten Bedingungen konnten nicht vollständig erfüllt werden. Ein Vorgehen, das in meinen Augen unserem demokratischen Verständnis nicht gerecht wird. Dies hätte durch eine offene Debatte verhindert werden können. Auch mit einem positiven Ausgang für eine Privatisierung.

Das nun angedachte Modell weist in meinen Augen inhaltlich sowohl positive als auch negative Aspekte auf.

Im Vergleich zu dem Eigentumssicherungsmodell des Ministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat das Holdingmodell den zentralen Vorteil, die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der DB AG von der Privatisierungsmasse fernzuhalten. Damit unterliegt die steuerfinanzierte Schieneninfrastruktur nicht dem erhöhten Renditedruck des Kapitalmarktes, der verkehrspolitisch verheerende Konsequenzen für die Gewährleistungsaufgaben des Bundes gehabt hätte. Auch das absurde Konstrukt des Wertausgleichs entfällt, demzufolge der Bund die Schieneninfrastruktur im Fall einer Rückabwicklung zweimal hätte bezahlen müssen. Offen kommuniziert werden muss, dass das Holdingmodell der Einstieg in die Vollprivatisierung der Transportgesellschaften ist. Am Ende dieses Prozesses wird die Trennung von Netz und Transport stehen. Dass die sogenannte „rote Linie“ von 24,9% maximalem Anteilsverkauf lediglich ein Provisorium

darstellt, wird nur auf Nachfrage eingestanden. Ebenso deutlich ist, dass der Struktursicherungs-Tarifvertrag der Gewerkschaften Transnet und GDBA überwiegend symbolischer Natur ist, weil er hinreichend große Schlupflöcher bereithält (z.B. für die geplante Ausgründung von 30 Töchtern im Regionalverkehr).

Am Ende dürfte es zur Vollprivatisierung kommen mit dem Argument, Transporte von A nach B seien keine Staatsaufgabe. Dem kann man ja zustimmen – nur sollte dies vorab klar gesagt werden.

Perspektivisch bricht das Holdingmodell nicht an der vertikalen Nahtstelle von Netz und Transport als erstes auseinander, sondern horizontal innerhalb der privatisierten M&L AG, die ein Konzern im Konzern wird. Prämisse hierfür ist, dass der private Investor mit zunehmender Dauer seines Engagements die Erkenntnis gewinnt, die Summe der Teile sei werthaltiger als das Ganze. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist hoch, da Personen- und Güterverkehr außer der Nutzung einer zentralen Vorleistung – der Trassen – so gut wie nichts miteinander gemein haben. Dies ist auch die Ursache für die empirische Beobachtung, dass im globalen Maßstab außer den Staatsbahnen praktisch kein privates Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) beide Sparten zusammen betreibt oder bestenfalls in einem äußerst dezentralen Verbund (Veolia). Sollte von vornherein ein strategischer Investor gesucht werden, stellt sich die Frage, ob sich eher Logistiker interessieren, die den Personenverkehr zähneknirschend mitkaufen, um ihn später abzustoßen oder umgekehrt. Wahrscheinlicher ist die erste Variante.

Wer also sind die potentiellen Investoren? In Frage kommen ausländische Staatsfonds oder aktivistische Shareholder wie bei der Deutschen Börse AG, die Privatisierungen weitertreiben. Mehr als 3,5 bis 4 Mrd € sind meines Erachtens bei der aktuell geplanten Ausschüttung nicht zu erwarten. Beim Einstieg in die Vollprivatisierung dürfte allerdings der Personen- vom Güterverkehr getrennt werden.

Stellt man den Vorzügen die zu erwartenden Nachteile des Holdingmodells in seiner bisher bekannten Ausprägung gegenüber, verwandelt sich der anfänglich positive Eindruck ins Gegenteil. Im Einzelnen sind folgende Schwächen anzumerken:

Der Personenverkehr ist diejenige Transportsparte, die von den Folgen der Privatisierung am stärksten berührt wird. Ursächlich ist die chronische Margenschwäche, die der Anteilseigner Bund über Jahre kritiklos hinnimmt, der private Investor jedoch nicht. Im Vorgriff auf die gehobenen Ansprüche hat die DB AG in ihrer Planung die Messlatte signifikant nach oben

geschraubt. Der Fernverkehr soll seinen schmalen Gewinn von 110 Mio € binnen vier Jahren mehr als verfünffachen.

Dekliniert man die unternehmerischen Handlungsoptionen durch, die einen Gewinnsprung von 460 Mio. € erwirken können, wird deutlich, dass dies nur mit einschneidenden Maßnahmen möglich ist. Weder kann die DB AG im großen Stil andere Fernverkehrsbetreiber zukaufen, noch sind die Chancen groß, in anderen Ländern der jeweiligen Staatsbahn Marktanteile streitig zu machen. Auch der wichtige Parameter „Auslastungsgrad“, auf den die Erlösseite sehr sensibel reagiert, kommt nicht vom Fleck. Zuletzt sank der Wert von 43 auf 42,1% (2007) und ist von der Zielmarke 50% weit entfernt. Am Ende verbleiben zwei Instrumente, die zumindest einigen Erfolg in Aussicht stellen: die Preis- und die Angebotsmengenpolitik. Die DB AG wird das durchschnittliche Preisniveau Jahr für Jahr oberhalb der Teuerungsrate steigern müssen. Zudem müssen die Preise stärker differenziert werden. Darüber hinaus wird sie den mit der Streichung des InterRegio eingeschlagenen Kurs noch konsequenter als bisher fortsetzen müssen, un- oder schwach rentable Fernverkehrsverbindungen streichen und das wirtschaftliche Risiko möglichst auf die Länder im Nahverkehr abwälzen.

Betriebswirtschaftlich ist der DB AG kein Vorwurf zu machen. Die Kapitalmarktlogik gebietet es, die Renditevorgaben auf jedes einzelne Produkt, hier auf eine Linie herunterzubrechen. Was sich mittelfristig nicht rechnet, fliegt aus dem Programm. Dies dürfte ein Großteil der heutigen IC-Verbindungen sein, die heute noch geduldet werden, weil das Fahrzeugmaterial abgeschrieben ist. Sobald aber die Aufwendungen der Neubeschaffungen verdient werden müssen, dreht sich die Linienerfolgsrechnung ins Minus. Dies ist keine Panikmache, sondern ökonomische Mechanik.

Dazu gehört auch, dass sich der Vorstand aktienrechtlich strafbar macht, wenn er nicht auch den Fernverkehr nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten betreibt. Das bedeutet, dass der ICE-Verkehr gestrafft werden muss und es zu einer Zusammenstreichung von bis zu 50% des ICE-Verkehrs kommen kann. Die wegfallenden Fernverkehre müssen dann durch Regionalverkehre substituiert werden, die von den Ländern bezahlt werden und die hohen Ersatzinvestitionen haben.

Dabei muss auch beachtet werden, inwieweit mögliche Doppelmandate der Spitzenmanager in der Gesamtkonstruktion der DB AG verhindert werden müssen und inwieweit diese zugelassen werden können. Zwar sind Doppelmandate grundsätzlich zulässig - aber bedenklich, denn die Vorstände bräuchten eine „gespaltene“ Persönlichkeit, um ihrem

jeweils aktuellem Mandat gerecht zu werden. Haftungsrechtlich dürfte es sich hierbei um einen verdeckten Beherrschungsvertrag handeln, der die DB AG beispielsweise für einen von Schenker in China verschuldeten Schaden in die volle Haftung bringt.

Eine weitere gravierende Gefahr des Holdingmodells für den Bundeshaushalt wurzelt in der Vereinbarung zwischen Bund und Transnet/GDBA, bis 2030 auf privatisierungsbedingte Entlassungen zu verzichten. Zwar ist im Grundsatz nichts gegen den konzerninternen Arbeitsmarkt der DB AG einzuwenden. Kritisch wird er jedoch dann, wenn die privaten Investoren sämtlichen Nutzen dieser Regelung ziehen, während die Kosten beim Steuerzahler sozialisiert werden. Das jetzige Konstrukt verführt alle Beteiligten der M&L AG, die Politik der „Heidekrautbahn“ flächendeckend zu fahren, also Personal rigide einzusparen, das auf die EIU der DB AG übertragen wird. Mithin drohen die EIU zu Beschäftigungsgesellschaften zu werden, die als Monopolisten ihre erhöhten Kosten problemlos auf die Nachfrager überwälzen. Eine Situation wie im Energiebereich, wo wir im Moment versuchen, mit sehr großen Mühen einen wirklichen Wettbewerb zu schaffen, droht auch im Schienenverkehr. Haushaltspolitisch bedeutet dies, dass der Bund seinen Dividendenanteil kaum oder nicht zu Gesicht bekommen dürfte. Womöglich wird hiermit von vornherein kalkuliert, da der Bund seit jeher auf Dividendenausschüttung verzichtet.

Die nötige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) sowie der Schienenzustandsbericht müssen der Kontrolle des Parlamentes unterliegen. Dadurch kann eine kontrollierte langfristige Infrastruktur-Qualität eher aufrechterhalten werden. Hierbei muss die Zielvorstellung immer sein, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. Die aktuelle LuFV ermöglicht es allerdings der Deutschen Bahn AG, 5% der Verkehre zu streichen, ohne dass sie weniger Geld vom Bund bekommt. Noch größere Streichungen sind auch möglich, allerdings sind dann vorher „Verhandlungen“ zu führen. Dies ist eine kaum zu akzeptierende Regelung, da sie jeglicher Nachhaltigkeit im Verkehr zuwider läuft. Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung als zentrales Steuerungsinstrument für die Qualität des Bestandnetzes und der Stationen ist in ihrer gegenwärtigen Entwurfsfassung (13. Mai 2008) nach wie vor unbrauchbar. Es drängt sich der Eindruck auf, dass der Bund letztlich gar nicht verkehrspolitisch steuern möchte und alles dem industriepolitischen Ziel unterordnet, die DB AG nicht zu behelligen. Anders ist es nicht zu erklären, warum das Anlagenalter als Frühwarnindikator für Netzvernachlässigung ausgeblendet wird, die Sanktionen nicht kumulieren sollen, die DB AG selbst die Qualitätsparameter ändern kann (Bund darf nur bei wichtigen Grund widersprechen) und die heutige Qualität nicht strecken-/teilnetzscharf ausgewiesen wird. Vollkommen unverständlich ist das Ansinnen, die Grundlagen der LuFV nicht gesetzlich zu verankern. Alle diese Mängel könnten zwar auch nachträglich behoben

werden, doch wird dies nach der Privatisierung gegen den Willen des Investors im Konzernverbund kaum mehr möglich sein.

Der Gefahr, die EIU als personelles Auffangbecken zu missbrauchen, könnten Bundestag und Bundesregierung begegnen, indem die Bundesnetzagentur (BNetzA) – personell wie gesetzlich gestärkt und eine echte Anreizregulierung in Verbindung mit einer Qualitätsregulierung eingeführt wird, die vor Verwaltungsgerichten bestehen kann. Die Anreizregulierung würde den Spielraum der EIU beschränken, Mehrkosten einfach auf den Nachfrager weiterzureichen. Eine solche Regulierungsgrundlage ist jedoch nicht in Sicht, obwohl sie in anderen Netzsektoren selbstverständlich ist. Das Allgemeine Eisenbahn Gesetz (AEG) ordnet faktisch die Kostenzuschlagsregulierung an, bei der die BNetzA letztlich alles genehmigen muss, was der Netzbetreiber plausibel nachweist. Mit moderner Regulierung, die einen effizienten Sollkostenpfad definiert, hat dies nichts zu tun.

Insgesamt ist das Holdingmodell wie schon sein Vorgänger darauf ausgerichtet, die Gewinne zu privatisieren und die Kosten zu sozialisieren. Die Risiken tragen primär die Länder und die Steuerzahler. Die Länder sehen sich politisch genötigt, wegbrechende Fernverkehre durch Bestellungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zumindest partiell zu kompensieren; zudem finanzieren sie den Löwenanteil der Infrastrukturkosten, ohne hierauf Einfluss zu haben. Der Steuerzahler springt dann ein, wenn der Bund auf die Dividende verzichtet und der Bund auf Druck des Investors zusätzliche Mittel einspeisen muss.

Da das Renditeinteresse im Holdingmodell sich allein auf die Transportebene verlagert, ist davon auszugehen, dass die EVU der DB AG nicht länger bereit sind, den EIU über Umlagen sog. Eigenmittel zukommen zu lassen. Die Eigenmittelquote sinkt, im Ergebnis dürfte das System nach der Privatisierung staatslastiger denn je werden.

Das Holdingmodell schneidet in der verkehrspolitischen Analyse bedeutend besser ab als das Eigentumsmodell, weil die Schieneninfrastruktur nicht unter unmittelbarem Renditedruck gerät. Es ist grundsätzlich reversibel und weiterentwicklungsfähig. Dennoch ist es in seiner geplanten Ausformung – soweit bekannt – weit davon entfernt, ein Gütesiegel zu verdienen.

Der tiefer liegende Grund für die skizzierten Schwächen ist die fortgesetzte Weigerung der Bundesregierung, an erster Stelle ihren originären Auftrag zu erfüllen, d.h. nach verkehrspolitischen Erwägungen mit dem Fokus auf der Schienenverkehrsbranche zu handeln. Stattdessen wird alles dem Ziel untergeordnet, das Unternehmen DB AG als nationalen Champion aufzustellen. Eine solche Privatisierung ist als „unstrukturiert“ zu

bezeichnen, weil sie nicht vom Markt her ansetzt, sondern von einem einzelnen Spieler, ohne die Folgen umfassend zu überdenken.

Die Strategie der nationalen Champions ist schon im Energiebereich am scheitern. Die Herausbildung starker nationaler Unternehmen gebiert Begehrlichkeiten, die von kapitalstarken und übernahmefreudigen transnationalen Konzernen und Fondsgesellschaften mit massivem finanziellem Einsatz bedient werden. Im internationalen Wettbewerb ist diese Strategie keine Sicherheit gegen Übernahmen. Meine Befürchtung ist, Bund und Länder verlieren an Einfluss, müssen zukünftig jedoch mehr finanzielle Mittel für den Nahverkehr (Regionalisierungsmittel) und für die Infrastruktur aufbringen. Die Privatisierung bringt wenig ein, kostet aber in Zukunft Milliarden, wenn statt eines öffentlichen ein privates Quasimonopol geschaffen wird. Die Deutsche Bahn AG und ihre Töchter beherrschen nach wie vor den Markt. Der Anteil ihrer Verkehrsleistungen betrug Ende 2004 noch rund 95 Prozent. Die öffentliche Hand wird nach wie vor die Kosten der Schieneninfrastruktur tragen. Der Staat soll in Zukunft zusammen mit den Kunden der DB AG noch zusätzlich eine Kapitalrendite für die privaten Anteilseigner erwirtschaften; Verkehrsdienstleistungen werden damit teurer oder eingeschränkt, obwohl die Bedeutung des Bahnverkehrs eher gestärkt werden müsste.

Trotz all dieser Überlegungen stimme ich dem Antrag der Koalitionsfraktionen zu, da meines Erachtens nur so die noch schlechtere Lösung eines Eigentumssicherungsmodells zu verhindern war.